

DEMANDAS CIUDADANAS Y CULTURA POLÍTICA EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES ARGENTINAS Visión retrospectiva y la situación en 2011

*José Eduardo Jorge y Ernesto Marcelo Miró
Universidad Nacional de La Plata /
Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)
jjorge@perio.unlp.edu.ar; marcelomiro@unnoba.edu.ar*

Resumen

El artículo argumenta que entre los argentinos existe una tendencia a elevar la calidad de las demandas dirigidas al gobierno y al sistema político en general, pero que esa tendencia de largo plazo se ha visto interferida en forma recurrente por las sucesivas crisis económicas, que temporalmente empujan los requerimientos hacia niveles más básicos. El trabajo analiza cómo han evolucionado las demandas ciudadanas en las sucesivas elecciones presidenciales hasta llegar a la situación actual.

Palabras clave: cultura política; elecciones presidenciales; demandas políticas; preferencias políticas.

En cada elección presidencial desde la recuperación de la democracia, la mayoría que consagró al nuevo mandatario surgió de una confluencia de las opiniones ciudadanas en un conjunto definido y coherente de demandas fundamentales. El candidato elegido en cada instancia fue aquél que, por historia, propuesta y carácter, emergió ante los argentinos como la opción más creíble para canalizar esa combinación específica de demandas.

Como lo muestra la historia desde 1983, esos consensos ciudadanos no han sido nunca una mera yuxtaposición de preferencias de los electores basadas en una concepción estrecha de sus intereses particulares. Aunque los problemas específicos de los individuos tienen un papel relevante, la decisión de voto se basa también en la idea que tiene el ciudadano de lo que es mejor para el país. Esta tendencia “sociotrópica”, que llama a atender lo que se considera bueno para toda la sociedad, es aún más comprensible por el hecho de que muchos ciudadanos no conciben su interés particular como algo separado tajantemente de la marcha del país y de la situación de otros grupos de la sociedad. La consideración de los bienes puramente políticos –aquellos que la gente considera que la democracia debería proveer–, incide también en la formación de las opiniones que conducen al voto. El supuesto de que los ciudadanos persiguen nada más que un estrecho interés privado –y, además, de carácter puramente material– ha conducido a no pocos errores políticos.

La evolución de la cultura política

La cultura política argentina –las creencias, valores y hábitos políticos predominantes en la población– presenta en la superficie una apariencia irregular (Jorge, en prensa; también Jorge, 2010, 2008b, 2008c, 2007, 2006). Períodos de honda apatía política se entrecruzan con otros de intensa –pero ocasional y desorganizada– participación. El frecuentado reclamo de

renovación política no se traduce en un impacto proporcional en las urnas. El voto a “líderes fuertes” coexiste con bruscas reacciones contra los “abusos de poder”.

El panorama es más claro con una adecuada perspectiva temporal. Es posible observar un desarrollo gradual de nuestra cultura política, con una tendencia de largo plazo hacia demandas políticas cada vez más refinadas. Pero esta tendencia de fondo –además de variar según los estratos sociales, grupos y regiones del país– se ha visto interferida periódicamente por las profundas crisis económicas, que deprimen temporalmente el nivel de los requerimientos ciudadanos hacia necesidades más básicas.

La modernización económica, tecnológica y cultural, así como el aprendizaje político, tienden a elevar a largo plazo el nivel de las demandas políticas, mientras que las crisis económicas y otras amenazas a la seguridad de las personas hacen crecer en la agenda la importancia relativa de requerimientos más elementales (combatir el desempleo o la inflación, aumentar la seguridad, etc.). Ante situaciones que generen incertidumbre e inseguridad (económica o física), las preferencias políticas más elevadas tienden a ceder terreno en el corto plazo a las de orden inferior, hasta que la situación de incertidumbre haya sido superada. En períodos largos, la tendencia de fondo sigue siendo la misma, pero con fluctuaciones de corto plazo (Inglehart, 1997 y 1990; Inglehart y Welzel, 2005; Welzel and Inglehart, 2008; Diamond, 1998; Heifetz, 1997; Jorge, en prensa; Eckstein, 1988).

En el caso argentino también ha actuado como un freno la escasa respuesta del sistema político a las demandas de nivel más alto, cuando éstas han ocupado un lugar prominente (como el reclamo de combatir la corrupción). La frustración de expectativas explica los estallidos de ira ciudadana, los períodos de retraimiento y la ya crónica desconfianza en instituciones como el Congreso y los partidos.

Impulsada por la modernización y el aprendizaje político, la cultura política argentina constituye hoy un producto mixto, en la que coexisten elementos de la vieja cultura autoritaria –cuya inercia es considerable– y de la cultura democrática en formación. La experiencia del casi centenar de países pertenecientes a la “tercera ola” de democratización, sugiere que una de las tareas más importantes para consolidar democracias jóvenes como la argentina consiste en desarrollar una cultura política más compatible con la forma democrática de gobierno, lo que implica dejar atrás los valores, ideas y hábitos autoritarios, que siguen obstaculizando el funcionamiento del sistema y, eventualmente, pueden erosionarlo. Otra tarea prioritaria es dar construcción acabada a la infraestructura institucional: Congreso, partidos políticos, justicia, mecanismos de “accountability” horizontal y funcionamiento adecuado del Estado en general. Esto último implica fortalecer la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas con eficacia y eficiencia, y para hacer cumplir sus disposiciones a los actores de la sociedad civil (Schedler, 1998; Carothers, 2002; Diamond, 2002; Diamond and Plattner, 2009).

La experiencia política de los ciudadanos también es importante. No pocos de los que vivieron bajo el antiguo régimen autoritario valoran los bienes puramente políticos que proporciona la democracia. Las encuestas muestran que en toda América Latina –y nuestro país no es la excepción– los ciudadanos están disconformes con la marcha de la economía, con la situación

social, con el desempeño de la burocracia estatal y con el funcionamiento de la política, pero aún así la gran mayoría de la población –de acuerdo con Latinobarómetro, entre un 60% y algo más de un 70% de los argentinos, según el año– considera que la democracia “es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

El primer consenso

El apoyo a la democracia fue el núcleo del primer consenso electoral del ciclo iniciado en 1983. Desde entonces, ha permanecido invariable en medio de todas las vicisitudes y la lógica original de su impulso se prolonga hasta el presente. En términos de cultura política, representó un giro copernicano: si en 1973 las mayorías confluyeron en el lema “liberación o dependencia”, diez años después lo hicieron en la consigna “democracia o dictadura”. “Liberación o dependencia” sugería que la democracia era, en realidad, un instrumento para un fin más trascendente. Ese objetivo podía ser la revolución, una sociedad más justa o el socialismo, pero la democracia como forma de convivencia no parecía un fin valioso en sí mismo. Podía, incluso, ser un obstáculo, si sus “formalismos” dificultaban el logro de las grandes metas. Y para muchos, era sólo un estado transitorio, hasta la consecución de la “verdadera democracia”. El propósito de Perón de avanzar, a semejanza de Europa, hacia la consolidación de acuerdos políticos y sociales, revalorizando a los partidos políticos y al Congreso como ámbito de discusión, no pudo cumplirse.

En 1983, el recuerdo de la intolerancia del pasado y, especialmente, la traumática experiencia del Proceso –tras la derrota de Malvinas, los ciudadanos habían tomado cabal conocimiento de los horrores de la represión ilegal–, llevaron a que una mayoría de argentinos valorara por primera vez la democracia como un bien en sí misma. Alfonsín supo elaborar el discurso que expresó y dio forma acabada a aquellas demandas políticas mayoritarias, al tiempo que reunía en su persona el carácter y la trayectoria que hacían ese discurso creíble. La demanda de pluralismo político y de respeto por la ley –valores que Alfonsín encarnaba– había surgido entre los argentinos de la vivencia de sus opuestos: la intolerancia y la más cruda ilegalidad representada por el Proceso. He aquí el papel de la experiencia y el aprendizaje político. El triunfo de la Renovación sobre los Ortodoxos en la posterior interna peronista fue otra prueba de que esos valores alcanzaban una extensa difusión.

¿Qué fue lo que inició el eclipse del gobierno de Alfonsín, en las elecciones de septiembre de 1987? Si bien fue importante el deterioro de la situación económica –el Plan Austral ya mostraba signos de agotamiento–, los acontecimientos de Semana Santa de ese mismo año, cuando el presidente pareció ceder a las exigencias de los carapintados sublevados, tuvieron mucha gravitación. Aunque la decisión de Alfonsín haya sido producto de una extorsión y buscara salvar el bien último –la democracia misma–, la ciudadanía percibió la resolución del motín y la posterior ley de obediencia debida como actitudes incongruentes con los valores que el presidente había personificado hasta entonces. El declive de la participación política, notorio a partir de ese momento, reflejó el efecto desalentador que aquellos episodios tuvieron sobre la ciudadanía.

¿Cómo se explica, entonces, que a pesar de estos hechos y del difícil final de su gestión, Alfonsín haya recibido al término de su vida el reconocimiento de la gran mayoría de los argentinos? La razón es que, con la perspectiva del tiempo, la gente concluyó que Alfonsín cumplió en gran medida con el mandato popular que había recibido. Y lo hizo pasar a la historia como “el padre de la democracia argentina”.

Las presidencias de Menem

Las circunstancias extraordinarias de las elecciones de mayo de 1989 dejan poca duda sobre las demandas que los votantes dirigieron a Menem: sacar urgentemente al país de la emergencia –la hiperinflación había desestructurado la vida cotidiana y hundido a millones en la pobreza– y recrear un nuevo horizonte de expectativas, luego de la gran frustración que significaba el final del gobierno de Alfonsín. Menem lo entendió así y una de sus estrategias fue presentarse como “el candidato de la esperanza”. Sabemos que otros aspectos de su discurso –la “revolución productiva” y el “salario”– fueron meras tácticas coyunturales, y que el programa que terminaría por aplicar habría de coincidir en su filosofía con el que propuso en la campaña su rival Angeloz. Es evidente que en mayo de 1989 Menem no tenía un programa económico claramente definido, como lo prueba su ensayo inicial con el Plan Bunge & Born, un esquema antiinflacionario en línea con los implementados en el pasado. Fue después del fracaso –rápido y previsible– del Plan BB, que Menem avanzó con las reformas que serían el sello de su gestión.

El gobierno de la UCR había finalizado demasiado mal para que Angeloz pudiera convertirse en el depositario de la nueva esperanza. Aunque Menem espantaba a algunos sectores, no representaba en absoluto un corte con el espíritu democrático que había animado lo mejor de los años previos. Había sido un miembro prominente de la Renovación peronista, que democratizó el PJ y mantuvo excelentes relaciones con Alfonsín. Su propia candidatura –aunque se apoyó en los antiguos ortodoxos para derrotar a Cafiero– había surgido de una elección interna amplia y transparente (como no ha vuelto a repetirse), de lo que no podía hacer gala Angeloz. En sus frecuentes apariciones por televisión, durante todos aquellos años, Menem se había mostrado como un político carismático y flexible, tolerante y respetuoso. Su aura era la de un amigo confiable, y la gente, intuitivamente, confió en él.

Iniciada la gestión, la opinión pública avaló los poderes extraordinarios que el nuevo presidente obtuvo de un Congreso ya alicaído en su credibilidad. ¿Fue aquello una regresión autoritaria? Por momentos, pareció haber insinuaciones en esa dirección. Menem llegó a sugerir, por ejemplo, que podría cerrar el Congreso. Pero el mandato que él había recibido era democrático –la gente no había votado por un dictador– y los superpoderes estaban circunscriptos al contexto de emergencia. Es verdad que a la postre Menem –y los que le siguieron– terminaron por abusar del recurso, prolongando indefinidamente el supuesto estado de excepción. Esta deformación –descrita como “decisionismo”, “delegatividad”, “hiperpresidencialismo”– se vincula con las tareas inacabadas de construcción de la infraestructura institucional y desarrollo de una cultura plenamente democrática a las que aludimos antes.

De todos modos, el respaldo de la opinión pública a los poderes extraordinarios –aunque no careciera de racionalidad en la situación de emergencia–, sumado a la impaciencia que despertaban los tímidos ensayos de discusión desde el poder legislativo –que tendían a percibirse como intentos de poner obstáculos o “perder el tiempo con palabras” frente a la necesidad de “hacer las cosas”–, reflejan el mecanismo ya mencionado de descenso del nivel de las demandas políticas en momentos de incertidumbre. Como ha quedado demostrado en diferentes contextos históricos y culturales, en una instancia de crisis aguda la gente tiende a buscar certezas en figuras de autoridad. Pero lo importante del caso argentino fue que esa búsqueda de seguridad se produjo en el marco de un apoyo sostenido a la democracia –algo que se haría aún más evidente una década después, tras el colapso de diciembre de 2001–. Así, a pesar de la actitud crítica del público hacia el Congreso, no había margen alguno para una ruptura de la institucionalidad, como la que Fujimori protagonizó en el Perú en 1992 al disolver el parlamento (y acrecentar con ello su respaldo popular).

Otra fisura evidente en la cultura política fue la aquiescencia de la opinión pública frente a los tempranos hechos de corrupción de la administración Menem. El éxito creciente de las reformas convirtió ese consentimiento tácito en aceptación explícita: “Roba, pero hace”. Ésta y otras transgresiones –sólo un transgresor a tiempo completo podía llevar a cabo semejante proceso de cambio, repetía un conocido periodista de televisión–, aplaudidas al principio como rasgos pintorescos, se volverían contra Menem durante su segundo periodo, a medida que su gestión perdía impulso.

En la primera mitad de los años 90, la estabilidad de precios –y el corte definitivo con el llamado “régimen de alta inflación”–, la rápida modernización estimulada por las privatizaciones y la apertura al mundo, el nuevo estatus de la Argentina como importante “economía emergente”, la llegada masiva de capitales, la fuerte recuperación del crecimiento y el consumo, garantizaron a Menem la reelección presidencial. Sin embargo, tanto el proceso que llevó a la reforma constitucional de 1994, como los resultados de los comicios de mayo de 1995, insinuaban ya las corrientes de opinión que, no mucho después –en las elecciones legislativas de 1997–, habrían de dar forma al nuevo consenso que se expresaría por medio de la Alianza.

Aunque el Frente Grande –y su posterior coalición ampliada, el Frepaso– había surgido como un desprendimiento de peronistas de centroizquierda opuestos al programa económico liberal de Menem, sus principales apoyos electorales no provendrían de los sectores sociales con los que sus dirigentes esperaban contar. Estos justicialistas disidentes –el principal, Chacho Álvarez, al que luego se sumaría Bordón– tenían razón en un punto: las reformas –que Menem, como había prometido, estaba llevando a cabo “sin anestesia”– generaban un creciente costo social. La desocupación, la subocupación y la precarización laboral, con su espiral de pobreza, indigencia y desigualdad, estaban creando rápidamente un sector de verdaderos “excluidos”, grupos que quedaban fuera del sistema y al que les resultaría muy difícil retornar. El error fue suponer que estos grupos pauperizados darían la espalda a Menem. No lo hicieron, entre otras cosas, porque debido a su precaria condición cristalizaron como un segmento sujeto al

clientelismo, con demandas políticas absolutamente básicas. Parte de estos sectores encontrarán luego un canal de integración y expresión política en los movimientos piqueteros.

Los apoyos electorales del Frente Grande y el Frepaso surgirían de segmentos de la clase media que se veían afectados económicamente por el ajuste del Estado y/o empezaban a mirar con recelo los “abusos de poder” y la corrupción del gobierno. Buena parte de estos grupos medios, otrora votantes del radicalismo, rechazaban el Pacto de Olivos. Por lo tanto, se volcaron al Frente Grande en la elección de constituyentes de 1994 y al Frepaso en la presidencial de 1995.

Cuando parecía alcanzar su apogeo, con el respaldo de casi el 50% del electorado, la administración Menem entraba en su etapa de declinación. En 1995, la economía argentina ya sufría a pleno el primero de una sucesión de shocks externos, el “efecto tequila”, al que seguirían la crisis del Sudeste Asiático en 1997 y de Rusia en 1998. Al estancamiento, el crecimiento desbocado de la deuda externa y el agravamiento de la situación social, se sumaría el freno casi total del programa de reformas por parte de un Menem que, sabiendo que sus días en el gobierno estaban contados, se dedicó a sembrar de piedras el camino de su teórico delfín y potencial sucesor como jefe del peronismo. Por entonces se habló mucho de las denominadas “reformas de segunda generación”. Habiendo sido completada en gran medida –por lo menos en los papeles– la obra de estabilización de la macroeconomía y reestructuración del sector público, había que abocarse a la tarea de construir un Estado más eficaz y eficiente en sus tres jurisdicciones, capaz de formular e implementar políticas propias de un país moderno. Nada de eso se hizo y, quince años después, sigue siendo una cuenta pendiente.

Menem había asumido en una situación crítica, que, además de exigir medidas urgentes, era el final de un largo declive de la economía nacional, producto del agotamiento del modelo de capitalismo asistido –evidente ya en los años setenta– y de su correlato, la crisis fiscal. Su gestión no sólo había sacado al país del caos hiperinflacionario y puesto fin al régimen crónico de alta inflación, sino también avanzado en un proceso de cambios que, a grandes líneas, transitaban casi todos los países de desarrollo intermedio, a fin de adaptarse a la nueva dinámica global. Pero todo se había hecho con gran desprolijidad. Son ejemplos la ausencia de controles sobre las empresas privatizadas, la creación de monopolios privados con rentas aseguradas –una continuidad en muchos aspectos del modelo de capitalismo asistido–, la falta de solución al problema fiscal –abordado con un endeudamiento que se tornó exponencial–, y un modelo de tipo de cambio fijo cada vez más insostenible, pues hacía al país vulnerable a los shocks financieros del exterior.

Frente a los ciudadanos, ganaron prominencia la imagen de corrupción desenfrenada, la despreocupación por los elevados costos sociales de las reformas, los abusos de poder –decretos de necesidad y urgencia, vetos parciales, neutralización de la justicia y de otros organismos de accountability horizontal– y, al promediar el segundo período, la evidente especulación de Menem para transferir los problemas no resueltos al próximo gobierno. Por todo ello, cuando el esquema de convertibilidad colapsó en diciembre de 2001, las esquirlas del

estallido alcanzaron también a Menem. A diferencia de lo que ocurrió con Alfonsín, no parece que la balanza de la historia vaya a inclinarse en su favor.

El consenso y el fracaso de la Alianza

Al promediar la segunda mitad de los años 90, se forjaba ya un nuevo consenso. En menos de una década, el mapa social y económico del país había cambiado en forma sustancial. A pesar de que convivían ahora sectores modernos y dinámicos (algunos integrados a la competencia global), con otros excluidos y muchos que pugnaban por sostenerse en una economía otra vez estancada –encadenada a un modelo cambiario que se convertía cada vez más en un lastre–, la modernización y la estabilidad alcanzadas bastaron para que, en el balance, el nivel de las demandas políticas volviera a subir. La Alianza expresó la convergencia de esas corrientes de opinión, en las que predominaban los grupos de clase media, pero que, como había ocurrido en 1983, participaban también algunos segmentos de menores ingresos.

Fue así que, en las legislativas de octubre de 1997, Fernández Meijide derrotó a la misma Chiche Duhalde en la provincia de Buenos Aires. Las demandas que la ciudadanía dirigió a la Alianza en la elección presidencial de 1999 eran muy claras: por un lado, mantener el modelo de estabilidad, corrigiendo los costos sociales; por otro, mejorar la calidad institucional, especialmente combatiendo la corrupción. Al menos en su base electoral, la Alianza no era en absoluto una coalición unida por el espanto.

¿Por qué, pues, fracasó la Alianza? Esta es una pregunta que hoy se ha vuelto a poner sobre el tapete. Pero a poco que se reflexione sobre los dos grandes requerimientos que se habían dirigido a la coalición, salta a la vista la gran capacidad de liderazgo político que se necesitaba para concretarlos.

Por empezar, ¿era posible mantener el modelo? Con la perspectiva presente, no es razonable una respuesta positiva. Cuando en enero de 1999 Brasil sufrió su crisis monetaria, devaluó el real y salió de su propio esquema de tipo de cambio fijo, el horizonte de la convertibilidad se había vuelto de color negro. Lo que necesitaba la Argentina era una salida ordenada del modelo, antes de que la realidad –con una economía anémica, una deuda externa creciendo en espiral y una difícil situación fiscal– impusiera una salida caótica. Duhalde, por ejemplo, lo había dicho: “el modelo está agotado”, declaró en agosto de 1998. Claro que era el tipo de medida que un gobierno debía tomar necesariamente por sorpresa, sin siquiera insinuarlo en lo previo, para evitar que los mercados la tomaran a su conveniencia mucho antes.

Que la gente pidiera mantener la estabilidad era algo totalmente racional, pues no tiene por qué conocer las complejidades técnicas de los equilibrios monetarios. Además, la gran mayoría de los economistas de nota afirmaba que abandonar la convertibilidad era poco menos que una locura. De modo que, para que la Alianza no fracasara en este punto, hubieran sido necesarias dos cosas, ambas improbables: primero, que advirtiera a tiempo la necesidad –y tomara la decisión– de salir ordenadamente del esquema; segundo, que fuera capaz de implementar esa salida, con todos los costos que implicaba, sin sufrir una implosión o ser desestabilizada desde fuera. Es evidente que la coalición –De la Rúa en primer término– no estaba preparada para

dar semejante paso. Por el contrario, lo que hizo fue aferrarse al modelo al costo que fuese, aun cuando se llegó al punto en que su muerte era cosa anunciada.

Pero aún queda por considerar la otra demanda del electorado. En una sociedad donde la corrupción se halla difundida en casi todos los ámbitos, combatirla en las altas esferas hubiera requerido un programa explícito, acompañado de acciones muy decididas. No sólo no hubo nada parecido, sino que, cuando estalló el escándalo de los sobornos en el Senado, De la Rúa mostró que no tenía ninguna voluntad de avanzar en el esclarecimiento del hecho. Sólo con ese acto, que desconocía el mandato popular que había recibido, el Presidente perdió casi toda su credibilidad frente a la opinión pública.

El voto protesta de octubre de 2001 –que algunos se apresuraron a calificar de “autoritario”– no tenía nada de antisistema. Era una señal, dirigida al conjunto del espectro político, de que las demandas de la ciudadanía no estaban siendo escuchadas.

La crisis de 2001 y el ascenso de Kirchner

El colapso de diciembre de 2001 produjo un estallido de indignación, que la recién efectuada elección legislativa había anticipado. Pero la gente reaccionó también con comportamientos solidarios y asociativos, y con un compromiso que demostraba un capital social en crecimiento. El apoyo a la democracia aumentó tras el derrumbe. En 2001, según Latinobarómetro, el 58% de los argentinos había dicho que la democracia “es preferible a cualquier otra forma de gobierno”; en 2002, la cifra saltó al 65%.

Si durante la hiperinflación de 1989 la reacción ciudadana había sido delegar (democráticamente) la solución de la crisis en una figura de autoridad, ahora la tendencia principal fue la de participar y buscar asociarse para salir adelante “entre todos”.

Pero, comprensiblemente, la crisis produjo también desorientación política. El rechazo a la dirigencia –que no había estado a la altura de las circunstancias– se vio agravado porque una parte de esta última respondió con frialdad u hostilidad a la movilización ciudadana, a la que consideraba “vencible” (lo que suponía definirla como un enemigo). En algunos casos extremos, esta hostilidad era la expresión de tendencias antidemocráticas –resabios de la vieja cultura autoritaria–, que también tuvieron ocasión de manifestarse a través de saqueos organizados –como los que se habían visto al final del gobierno de Alfonsín– y de las conjuras de los meses previos que, ante la creciente debilidad de De la Rúa, buscaban precipitar su caída.

En ese contexto, el movimiento de participación ciudadana –cuyo significado tenía resonancias toquevillianas– fue perdiendo impulso. La falta de respuestas por parte del sistema político, las acciones de infiltración, la estigmatización del movimiento como la expresión de una supuesta corriente “antipolítica” y, principalmente, la extensión aplastante de la pobreza, acabaron por disiparlo en sus aristas más innovadoras.

La salida caótica del modelo provocó una contracción económica brutal y niveles nunca vistos de pobreza. Los reclamos de renovación política cedieron a la necesidad elemental de garantizar la supervivencia o, al menos, un piso de nivel de vida. Las prioridades económicas –

recuperar el empleo o el salario, paliar la indigencia y hasta la desnutrición— pasaron otra vez al primer plano.

Pero los cambios muy favorables en la economía internacional fueron sacando al país del pantano mucho antes de lo previsto. La aceleración del calendario electoral —forzada tras la incomprensible decisión de reprimir la protesta social— reveló que la crisis de representación política (eran las demandas de la gente las que no estaban representadas) empezaba a traducirse en una desestructuración de los partidos.

Las elecciones de abril de 2003 mostraron una fragmentación de las demandas. Pero el balotaje “virtual” entre Kirchner y Menem —las encuestas pronosticaban una victoria arrolladora del primero— reveló un consenso básico: la enorme mayoría tenía claro, al menos, a lo que no se quería volver: ni a la corrupción, ni al abuso de poder, ni a la insensibilidad social.

Las políticas implementadas por Kirchner estaban en armonía con las corrientes de opinión que se habían inclinado por él en su pulseada final contra Menem. La renovación de la Corte Suprema con jueces prestigiosos e independientes, igual que la reactivación de los juicios por los crímenes de lesa humanidad —la opinión pública nunca pudo digerir ni las leyes de punto final y obediencia debida, ni los indultos a los excomandantes— sintonizaban con las tendencias más democráticas de la ciudadanía. El respaldo de Kirchner a la Asamblea de Gualaguaychú —aunque el problema haya derivado en un arduo conflicto con los hermanos uruguayos— demostraba una actitud hacia la participación ciudadana muy diferente de la que había adoptado antes una parte importante de la dirigencia política. En la misma dirección apuntaba su búsqueda de apoyos en otros movimientos sociales, como las agrupaciones piqueteras. La dureza del gobierno ante el FMI y los acreedores externos —que, por primera vez, llevaron la peor parte en la pugna distributiva— también coincidió con el sentimiento ciudadano.

La espectacular recuperación económica a partir de 2003, si bien no impactó en igual proporción sobre los indicadores sociales, bastó, junto con lo antedicho, para asegurar al kirchnerismo un segundo período. Pero los resultados de las elecciones de octubre de 2007, en las que el oficialismo no logró cautivar a las clases medias, demostraron que la sociedad había ingresado en un período de nuevas demandas políticas.

Acaso un punto de inflexión había tenido lugar un año antes: en octubre de 2006, el gobernador misionero Carlos Rovira perdía en forma resonante, a manos del obispo Joaquín Piña, las elecciones para reformar la constitución de la provincia y habilitar así la posibilidad de un nuevo mandato. Kirchner había apoyado abiertamente el intento de Rovira. Mientras el obispo Piña encaró su campaña como una cruzada por la democracia, Rovira hizo poco menos que alarde público de las prácticas clientelares. La elección de Misiones probaba que un liderazgo político creíble podía apelar a los valores democráticos de los ciudadanos para derrotar a una maquinaria política con todos los recursos materiales a su favor, incluso en una de las provincias más pobres del país.

El gobierno tuvo cada vez más dificultades para obtener el respaldo de las clases medias, tendencia que asumió un carácter agudo en 2008, en ocasión del conflicto con los productores rurales por las retenciones agropecuarias. Éste y otros problemas —como la aceleración de la

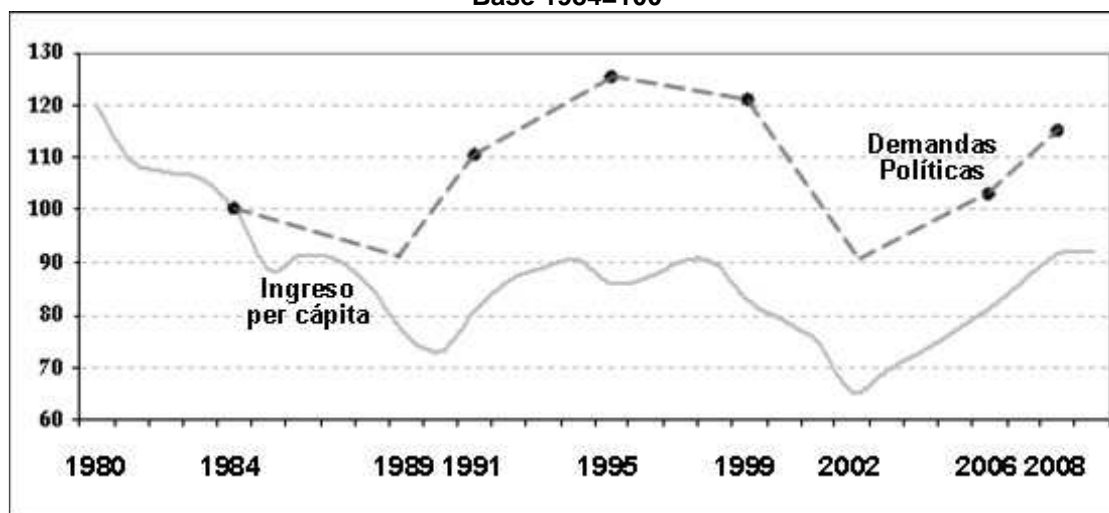
inflación y la polémica que envuelve las estadísticas del INDEC— desembocaron a la postre en la derrota de Kirchner frente a De Narváez en las legislativas bonaerenses de junio de 2009.

El inesperado fallecimiento de Kirchner en octubre de 2010 dio lugar, como ocurriera antes con Alfonsín, a una apreciación histórica de su figura, en la que surgió como nuevo elemento su rol en la recuperación de la militancia política juvenil, luego de largos años de apatía. La consternación popular se ha visto acompañada de un mayor respaldo a la gestión de Cristina, pero el gobierno ya exhibía desde antes una tendencia a la recuperación. Ésta venía de la mano del recobrado crecimiento de la economía —afectada en 2009 por la crisis internacional—, disposiciones acertadas como la asignación universal por hijo, el respaldo decidido a medidas democráticas avanzadas como la ley de matrimonio igualitario, y la falta de unidad de acción de la oposición en el Congreso.

Hacia las elecciones de 2011

Hemos dicho que el crecimiento y la estabilidad económica elevan el nivel de las preferencias políticas de la gente. El siguiente gráfico ilustra el impacto de la economía sobre las demandas políticas de los argentinos en las últimas tres décadas.

Evolución del Ingreso Per Cápita y de las Demandas Políticas
Base 1984=100



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Mundial de Valores y a la Encuesta Comunicación y Cultura Política 2008.

La curva continua muestra la variación anual del ingreso per cápita, tomado como indicador de desarrollo económico. La línea de guiones representa la evolución aproximada de lo que llamamos el “nivel de las demandas políticas”, para el que utilizamos como proxy un indicador elaborado por Inglehart a partir de datos de encuestas. Éste surge de presentar al entrevistado una lista de cuatro objetivos para el país (“mantener el orden de la nación”, “combatir el alza de precios”, “aumentar la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno” y “proteger la libertad de expresión”) y preguntarle a cuáles se debería dar prioridad, en primer y segundo lugar, durante los siguientes diez años. Los círculos negros del gráfico corresponden a los años con datos de este indicador: 1984, 1991, 1995, 1999, 2006 y 2008. Indican la

variación de la proporción de argentinos que mencionan “aumentar la participación de los ciudadanos” o “proteger la libertad de expresión” como (al menos) una de las dos metas prioritarias del país para los próximos diez años. La proporción de 1984 se toma como base 100. Las caídas de 1989 y 2002 son una construcción hipotética del cambio de demandas que pudo tener lugar en medio de las crisis de esos años. El dato de 2008 corresponde a la región del Gran La Plata, de modo que el punto a nivel nacional debe hallarse algo por debajo del indicado en el gráfico. En 1984, el 67% de los entrevistados a nivel nacional señaló la participación y/o la libertad de expresión como objetivos prioritarios. Los datos entre 1984 y 2006 surgen de cálculos propios a partir de las bases de datos oficiales de la Encuesta Mundial de Valores dirigida por Inglehart. El dato de 2008 corresponde a la Encuesta Comunicación y Cultura Política (ECCP 2008), realizada en el Gran La Plata en el marco del proyecto PID-P001 acreditado en el Programa de Investigación y Desarrollo de la UNLP (Jorge, 2009 y 2008a).

En cuanto al ingreso per cápita, lo calculamos según paridad de poder adquisitivo, a partir de las series elaboradas por el FMI. Para que la serie exprese mejor la evolución del nivel de vida en el período, recalculamos el ingreso de la Argentina como porcentaje del correspondiente a EE. UU. Finalmente, tomamos como base 100 el ingreso de 1984.

Como se ve en el gráfico, el ajuste de las curvas del ingreso per cápita y del nivel de demandas políticas resulta notable y es consistente con nuestras hipótesis: la calidad de las demandas tiende a subir en el largo plazo, pero se ve seriamente interferida por las crisis económicas.

Entendemos que, en un contexto de ya larga expansión económica, los comicios de 2011 significarán otro salto de calidad en las demandas del electorado. Lo que ha de tenerse en cuenta es que, como la clase media recibe los beneficios de la recuperación económica más rápidamente y en mayor proporción que los sectores de menores ingresos –debido en parte a la histórica insuficiencia de las políticas redistributivas–, también ajusta sus preferencias a mayor velocidad.

¿En qué direcciones parecen avanzar, pues, las corrientes de opinión que podrían volverse predominantes en las elecciones de este año?

El electorado querrá conservar las acciones redistributivas ya adoptadas por el gobierno y ampliarlas con políticas más integrales. La desigualdad se ha convertido para la Argentina en un problema mayúsculo. Según la CEPAL y el Banco Mundial, en los años 90 la Argentina fue el país cuya distribución del ingreso empeoró más en toda América Latina, ya de por sí la región más inequitativa del mundo. Nada indica que esto se haya corregido en lo sustancial. La pobreza parece haberse estabilizado en un tercio de la población. Muchos de estos pobres son “desocupados estructurales”: carecen de destrezas mínimas, conocimientos generales, conexiones sociales y hasta estado de salud, para obtener un trabajo estable y razonablemente remunerado. Hace tiempo que esta situación, producto del largo declive económico argentino – en 1974, menos del 5% de la población del Conurbano era pobre por ingresos –, debió haber sido encarada con planes de carácter integral (vivienda, servicios, educación, salud, etc.).

Sobre el trasfondo de este drama social, emerge la problemática de la inseguridad, un cóctel explosivo en el que se mezclan negocios, complicidades, operaciones mediáticas, indolencia

política y la acción positiva de los organismos de (in)seguridad. Más allá de las soluciones de fondo, debe subrayarse el nivel de confusión que el tratamiento informativo de la cuestión de la inseguridad introduce en la formación de las demandas políticas. Aunque el grueso de la culpa recaiga sobre el sistema político, los medios se llevan su parte con su cobertura indiscriminada y amarillista –se han llegado a televisar en directo los secuestros extorsivos–, que no mide consecuencias y se presta a todo tipo de operaciones. A esto se suma el uso recurrente de la cuestión de la inseguridad por parte de sectores antidemocráticos, que fomentan la aplicación de políticas represivas, con la intención última de erosionar la democracia. La opinión pública no se ha dejado engañar por ese tipo de prédica, e incluso ha tomado clara distancia de visiones como la de Blumberg –con quien correctamente se solidarizó en lo personal–, cuando éste promovió la aplicación de “leyes duras”. El Congreso se apresuró a votar un paquete de disposiciones penales que el tiempo, así como la opinión de jueces y juristas, ha demostrado que eran totalmente inadecuadas. Ello advierte sobre la necesidad de no reaccionar a estados muchas veces transitorios de la opinión, inducidos bajo un intenso fuego mediático. La racionalidad del público tiende a imponerse sobre los estados transitorios, una vez que baja la nube de polvo (Page y Shapiro, 1992).

Tanto la desigualdad como la inseguridad minan un aspecto de la vida social que no ha recibido la atención política que merece: la “confianza interpersonal”, que es la confianza en “la mayoría de las personas”, es decir, en los terceros desconocidos (Putnam, 2000 y 1993; Warren, 1999; Uslaner, 2002; Knack and Keefer, 1997). Mientras en los países escandinavos un 60% o más dice que se puede confiar en la mayoría de las personas, en la Argentina el porcentaje ha oscilado desde los años ochenta en torno del 20%, a veces bien por debajo de esa cifra. Los estudios internacionales muestran que la confianza está asociada con la estabilidad y la profundidad de la democracia. Un ambiente social de confianza crea un marco para el juego político que hace menos probable el conflicto destructivo y más frecuentes las actitudes cooperativas. La distribución equitativa del ingreso se halla vinculada con mayores niveles de confianza, como se ve en los países escandinavos. La desigualdad –lo ilustra el caso latinoamericano– reduce la confianza, como también lo hacen la inseguridad –el delito, la crisis económica– y los sucesos políticos que generan divisiones profundas en la sociedad.

La opinión pública demanda menos antagonismo y más diálogo y consenso, o al menos una resolución democrática de los conflictos, que incluya una apertura hacia las posiciones divergentes y no decisiones unilaterales. La convivencia democrática no alude, sin embargo, a un modelo de consenso absoluto que elimine las diferencias –o a la idea de que los actores políticos deben dejar de discutir para ocuparse de los problemas de la gente–, lo cual equivaldría a suprimir la política y abrazar una concepción orgánica –por lo tanto, antidemocrática– de la vida social. Las diferencias de opiniones, intereses y valores son legítimas y deseables. La democracia se concibe hoy como una forma de convivencia que protege la diversidad de proyectos individuales y grupales, en una sociedad que debe seguir funcionando como una unidad. Ello requiere que también los ciudadanos muestren una apertura hacia los otros –lo cual se vería facilitado por la confianza y la tolerancia– y un

verdadero compromiso con el funcionamiento de su comunidad política. En una sociedad habituada a los comportamientos corporativos –basados en las imposiciones unilaterales que los actores sociales practican entre sí–, una política de apertura hacia los otros representará un verdadero desafío para el liderazgo político, a fin de no caer en la trampa de los consensos artificiales que el país ya ha conocido.

Mejorar la calidad institucional es una demanda largamente postergada. Una relación más equilibrada entre el poder ejecutivo y el Congreso ha de ocupar un lugar central en la agenda. La deliberación parlamentaria, ámbito natural de resolución democrática de los disensos, debería recuperar terreno frente al decisionismo a ultranza que caracteriza los últimos años de la política argentina. Se trata de revalorizar el rol del Congreso, Legislaturas y Concejos Deliberantes, cuya visibilidad y credibilidad han caído a niveles incompatibles con un normal funcionamiento institucional. Esto contribuiría asimismo a mejorar la calidad de la representación política. La Justicia y los organismos de control horizontal también son áreas que caen en el foco de atención de la opinión pública.

Las otras instituciones centrales del sistema cuya credibilidad y funcionalidad se han desplomado a un piso inaceptable son los partidos políticos. A pesar de la bajísima confianza que los argentinos les dispensan –del orden del 8% al 14%–, las encuestas revelan que la gran mayoría de los ciudadanos no cree que la democracia pueda funcionar sin ellos. La gente comprende mejor este punto que algunos politólogos que anticipan –y defienden– una “democracia de candidatos”. La reactivación de los partidos, su apertura a una renovada militancia y el estímulo a la vida y el debate internos son otro paso necesario para reconciliar a la gente con la política y seguir avanzando en las tareas pendientes de construcción institucional.

Una mayor búsqueda de diálogo y consenso; mejorar la calidad institucional, con más respeto por las instituciones y más protagonismo del Congreso; mantener el crecimiento económico, procurando reducir la inflación y abordando de un modo más integral la problemática social. Éstos parecen ser tres grandes ejes sobre los que empieza a tomar forma el próximo consenso electoral.

BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, Gabriel, and Sidney Verba: *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

CAROTHERS, Thomas (2002): “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy* 13:1.

DIAMOND, Larry, and Marc F. Plattner. *Democracy: A Reader*, The Johns Hopkins University Press, 2009.

DIAMOND, Larry (2002): “Thinking about hybrid regimes”, *Journal of Democracy*, Vol. 13, N°2.

DIAMOND, Larry (1998): “Political culture and democratic consolidation”, Working Paper N° 118, Instituto Juan March, Madrid.

- ECKSTEIN, Harry. "A Culturalist Theory of Political Change", *The American Political Science Review*, Vol. 82, N° 3, 1988; pp. 789-804.
- FORMISANO, Ronald P. "The Concept of Political Culture", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 31, No. 3, 1991; pp. 393-426.
- HEIFETZ, Ronald A. (1997): *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*, Paidós, Barcelona.
- INGLEHART, Ronald, and Christian Welzel. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, 2005.
- INGLEHART, Ronald: *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in Forty-Three Societies*, Princeton University Press, Princeton, 1997.
- INGLEHART, Ronald. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- JORGE, José Eduardo. *Cultura Política y Democracia en la Argentina*, Edulp, La Plata (en prensa).
- JORGE, José Eduardo: "Impacto de los medios de comunicación sobre el interés y el activismo político de los argentinos", *Revista Question*, Vol. 27, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, 2010.
- JORGE, José Eduardo. "Comunicación y Cultura Política en el Gran La Plata", *Anuario de Investigaciones 2006*, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, La Plata, 2009; pp. 158-163.
- JORGE, José Eduardo. "Actitudes hacia la política y la democracia, capital social y uso de medios en la Región del Gran La Plata. Los resultados de la Encuesta Comunicación y Cultura Política 2008", *Revista Question*, Vol. 20, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, 2008a.
- JORGE, José Eduardo: "Radiografía del Capital Social en Argentina", *Revista Question*, Vol. 19, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, 2008b.
- JORGE, José Eduardo: "Factores que Influyen sobre el Interés por la Política entre los Argentinos: un Análisis Basado en Evidencia Empírica", *Revista Question*, Vol. 17, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, 2008c.
- JORGE, José Eduardo: "La Confianza en las Instituciones Políticas, la Crisis de los Partidos y el Rol de los Medios", *Revista Question*, Vol. 16, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, 2007.
- JORGE, José Eduardo: "La Confianza Interpersonal en Argentina", *Revista Question*, Vol. 12, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, 2006.
- KNACK, Stephen, and Keefer, Philip (1997): "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross Country Investigation", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 112(4), November 1997, pp. 1251-88.
- LAITIN, David D., and Wildavsky, Aaron (1988): "Political Culture and Political Preferences", *The American Political Science Review*, Vol. 82, N° 2, pp. 589-597.

MANZA, Jeff and Cook, Fay L. (2001): "Policy Responsiveness to Public Opinion. The State of the Debate", Institute for Policy Research Working Papers, Northwestern University, WP-01-06, July.

PAGE, Benjamin I. and Robert Y. Shapiro: *The Rational Public*, The University of Chicago Press, Chicago, 1992.

PUTNAM, Robert D.: *Bowling Alone*, Simon & Schuster, New York, 2000.

PUTNAM, Robert D.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, 1993.

SCHEDLER, Andreas (1998): "What is Democratic Consolidation?", *Journal of Democracy* 9, pp. 91-107.

USLANER, Eric (2002): *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge.

WARREN, Mark E. (ed.) (1999): *Democracy and Trust*. Cambridge University Press, Cambridge.

WELZEL, Christian and Inglehart, Ronald. "The Role of Ordinary People in Democratization", *Journal of Democracy*, Vol. 19, N° 1, 2008; pp. 126-140.

WILSON, Richard W. *Compliance Ideologies: Rethinking Political Culture*, Cambridge University Press, 2010.

JOSÉ EDUARDO JORGE

Es titular del Seminario Comunicación y Cultura Política de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP. Dirigió los proyectos de investigación "Comunicación y Cultura Política en el Gran La Plata" de la UNLP (2006-2008) y "La Cultura Política en el Noroeste Bonaerense" de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (2008-2010). Fue durante nueve años consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en proyectos de apoyo a las políticas públicas de la provincia de Buenos Aires. Autor de numerosos artículos académicos sobre cultura política, se ha desempeñado desde 1983 como periodista político, asesor en comunicación de instituciones públicas y director de encuestas de opinión.

ERNESTO MARCELO MIRÓ

Es profesor adjunto de Teoría de la Comunicación en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA). Se desempeña actualmente como director de comunicación de la UNNOBA. Dirige el proyecto de investigación "Medios, Ciudadanía y Democracia en el Noroeste Bonaerense. Los efectos de los medios de comunicación sobre las actitudes políticas y cívicas". Es consultor en comunicación y opinión pública de numerosos municipios bonaerenses.